



## Competência na Lei de Ação Civil Pública e *perpetuatio jurisdictionis*

**Autor: Daniel Raupp**

Juiz Federal

publicado em 17.12.2014

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

### Resumo

Embora a função jurisdicional seja plena, seu desempenho é distribuído em forma de competência para cada órgão jurisdicional. No direito processual civil, os critérios para determinação da competência podem ter natureza absoluta ou relativa, conforme atendam prioritariamente ao interesse público ou ao privado, respectivamente, com consequências distintas. Na hipótese de competência relativa, o momento de fixação da competência é o tempo da propositura da ação, sendo irrelevantes as modificações. Todavia, como a competência para a ação civil pública é absoluta (competência territorial funcional), a ela não se aplica esse princípio. Por esse motivo, em caso de divisão territorial do foro, o processo deve ser remetido ao novo juízo, com competência territorial sobre o local do dano.

**Palavras-chave:** Processo civil. Ação civil pública. Competência. Critérios de fixação. *Perpetuatio jurisdictionis*. Competência absoluta e relativa. Desmembramento territorial. Redistribuição de processos.

**Sumário:** Introdução. 1 Jurisdição e competência. 1.1 Critérios para determinação da competência no direito processual civil. 1.2 Competência absoluta e competência relativa. 1.3 *Perpetuatio jurisdictionis*. 2 Competência na Lei de Ação Civil Pública. 3 Competência territorial na Lei de Ação Civil Pública e aplicação do princípio da *perpetuatio jurisdictionis*. 3.1 Divisão territorial e *perpetuatio jurisdictionis*. 3.2 Criação de novas varas por desmembramento territorial e redistribuição de processos: resoluções do TRF4. Conclusão. Referências bibliográficas.

### Introdução

O artigo 2º da Lei 7.437/85 dispõe que a ação civil pública deverá ser proposta “no foro do local onde ocorrer o dano”, ou seja, utiliza critério territorial para determinar a competência do juízo, cuja feição tem, em regra, natureza relativa.

Entretanto, o mesmo artigo acrescenta que o “juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”, dando contornos de competência absoluta à fixação do órgão jurisdicional competente.

Essa definição mostra-se importante para a aplicação do princípio da *perpetuatio jurisdictionis*, segundo o qual são irrelevantes, para determinação da competência, as modificações de fato ou de direito ocorridas após a propositura da ação, salvo “quando suprimirem o órgão judiciário ou alterarem a competência em razão da matéria ou da hierarquia”.

Nesse contexto, este artigo busca investigar a verdadeira natureza da competência na ação civil pública e a sua sujeição ou não ao princípio da *perpetuatio jurisdictionis* e, como consequência prática disso, responder à indagação sobre a sorte das ações civis públicas em tramitação, nos casos de desmembramento territorial do juízo inicialmente competente; isto é, se devem ou não ser encaminhadas ao novo juízo com competência territorial sobre o local do dano.

## 1 Jurisdição e competência

Na medida em que o Estado passou a monopolizar a função de resolver conflitos de interesses, afirmando o direito aplicável ao caso concreto e impondo sua decisão, seus agentes (juízes) passaram a se investir de jurisdição, cujo exercício é pleno, sem divisões ou fragmentações.

O desempenho dessa função, entretanto, para fins de efetividade e racionalização do trabalho, é distribuído pela Constituição Federal (CF) e pelas leis em sentido amplo entre diversos órgãos jurisdicionais, cada qual exercendo a jurisdição dentro de determinados limites, isto é, conforme sua competência.

Assim, como medida ou parcela de jurisdição, a competência é, na definição clássica, a “quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos (Liebman)”,<sup>(1)</sup> ou, ainda, “o conjunto das atribuições jurisdicionais de cada órgão ou grupo de órgãos, estabelecidos pela Constituição e pela lei”.<sup>(2)</sup>

Por outro lado, para se determinar a competência, no caso concreto, do órgão jurisdicional apto a julgar a causa e a conhecer de eventual recurso, deve-se, primeiramente, perquirir, no texto constitucional, qual das “justiças” está investida de poder jurisdicional na hipótese: federal, trabalhista, eleitoral, militar ou dos Estados, por exclusão. Na sequência, definida a “justiça” competente, investiga-se, dentro das normas infraconstitucionais respectivas, quais são as regras de distribuição de competência.

### 1.1 Critérios para determinação da competência no direito processual civil

No ordenamento processual civil nacional, as regras de delimitação de competência estão previstas no Código de Processo Civil (CPC), artigos 91 a 100,<sup>(3)</sup> que distinguem competência em razão do valor e da matéria, competência funcional e competência territorial.

Segundo a doutrina,<sup>(4)</sup> são essencialmente três os critérios utilizados para a determinação da competência interna no país: critério objetivo, em razão do valor da causa, da sua natureza ou da qualidade das partes; critério funcional, que se refere ao órgão jurisdicional que deve funcionar em determinado processo, inclusive às regras de hierarquia jurisdicional; e critério territorial, que se reporta aos limites territoriais onde é possível ao órgão jurisdicional exercer sua atividade.

No que diz respeito à competência funcional, é necessário examinar, primeiramente, se existe previsão constitucional, federal ou estadual, que atribua competência originária diretamente a algum tribunal, retirando a ordem normal do processo, de ingresso inicial na primeira instância. A Constituição Federal, por exemplo, atribui competência originária ao Supremo Tribunal Federal (artigo 102, I), ao Superior Tribunal de Justiça (artigo 105, I) e aos Tribunais Regionais Federais (artigo 108, I) para o julgamento de determinadas causas.

Em um segundo momento, deve-se indagar se a lide diz respeito à competência das chamadas “justiças especiais” (do trabalho, eleitoral ou militar), conforme os comandos da Constituição (artigos 114, 121 e 124, respectivamente), ou à “justiça comum” (federal ou dos Estados). Nesse último caso, somente se

inexistir previsão constitucional de competência da justiça federal (artigo 109, I) é que a competência será da justiça comum dos Estados, conforme suas normas de organização judiciária (artigo 125 da CF).

Ultrapassada a definição da competência pelo critério funcional, a determinação do órgão jurisdicional competente para a causa passa a ser guiada pelo critério da competência de foro ou territorial. Esta tem por finalidade determinar o local onde deverá ser proposta a ação, ou seja, qual o seu foro. O foro comum é o do domicílio do réu (artigo 94 do CPC), mas pode haver foro especial que prevalece sobre aquele, como o foro da situação da coisa (artigo 95 do CPC) ou o foro da residência da mulher na ação de separação judicial (artigo 100, I, do CPC).

A mesma regra vale para as causas em que a União for autora, as quais devem ser ajuizadas na seção judiciária onde tiver domicílio a outra parte (artigo 109, § 1º, da CF). Nas causas em que a União for ré, o foro competente, por força constitucional (artigo 109, § 2º), é o da seção judiciária onde for domiciliado o autor, o daquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, o do Distrito Federal.(5)

Já as causas em que forem partes instituição de previdência social e segurado, sempre que a comarca não seja sede de vara do juízo federal, serão processadas e julgadas na justiça estadual, no foro do domicílio dos segurados ou beneficiários, e o seu recurso deverá ser encaminhado ao Tribunal Regional Federal na área de jurisdição do juiz de primeiro grau (artigo 109, §§ 3º e 4º, da CF).

De outro lado, as competências em razão do valor e da matéria são regidas, em regra, pelas normas de organização judiciária locais. A competência que tenha por fundamento a matéria tratada na lide deriva da especialização de cada vara ou juízo. Na jurisdição civil, não é raro que a lei local estabeleça varas especializadas em direito de família, sucessões, registros públicos, acidentes de trabalho, fazenda pública etc.

Em sentido semelhante, as normas de organização judiciária podem atribuir a competência em função do valor da causa, estabelecendo juízos que atuem em processos cujo valor econômico não ultrapasse certo limite. Regras similares foram instituídas pelas Leis 9.099/95 e 10.259/01, ao definirem a competência dos Juizados Especiais Cíveis no âmbito da justiça dos Estados e da justiça federal, respectivamente.

## **1.2 Competência absoluta e competência relativa**

Os critérios para determinação da competência são definidos com base no interesse público, ligado à conveniência da função jurisdicional, ou no interesse privado, conforme a comodidade das partes. No primeiro caso, a definição da competência tem natureza absoluta; no segundo, natureza relativa.

Assim, denomina-se competência absoluta aquela insuscetível de sofrer modificação, seja pela vontade das partes, seja por fatos processuais, como a conexão ou a continência.(6) Deve ser declarada de ofício pelo juiz, independentemente de arguição das partes, gerando, se violada, a nulidade do processo. As partes podem suscitá-la em qualquer tempo e grau de jurisdição, sem necessidade de ingresso de exceção de incompetência (artigo 113 do CPC).

Por seu turno, denomina-se competência relativa aquela passível de modificação por vontade das partes, mediante convenção contratual (artigo 111 do CPC). É arguida por meio de exceção, no prazo de resposta, e pode ser prorrogada por inércia do réu ou por fatos processuais, como conexão ou continência (artigos 112 e 114 do CPC).(7)

De acordo com o Código de Processo Civil, é absoluta a competência decorrente da matéria ou da hierarquia (funcional) e relativa a decorrente do valor ou do

território (artigos 102 e 111 do CPC).

A própria lei, no entanto, pode estabelecer exceção à relatividade da competência, atribuindo-lhe feição absoluta. Isso se verifica, por exemplo, no artigo 95 do CPC,(8) segundo o qual a ação fundada em direito real que discuta propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova deve ser ajuizada no foro da situação da coisa. Trata-se, aqui, de competência absoluta, denominada pela doutrina de “competência territorial funcional”, pois se parte da premissa de que “ela é estabelecida em virtude da função do magistrado, a qual seria melhor exercida, diante de determinados litígios, no local em que está o imóvel”.(9)

Também a relatividade da competência fixada em razão do valor da causa pode ser excepcionada, já que, não raro, o juízo competente para conhecer da causa de menor valor é absolutamente incompetente para conhecer da causa de maior valor, ainda que o inverso seja possível. No dizer de **Marinoni** e **Arenhart**:

“(...) o juízo que tem competência para conhecer da causa de maior valor terá também competência para examinar a causa de menor valor (sendo, nesse sentido, relativa a competência pelo valor da causa); já no sentido inverso, a recíproca não é verdadeira, de forma que o juízo que tem competência para a causa de menor valor não pode examinar a demanda de maior valor, sendo, aí, absoluto o limite da competência.”(10)

Recorde-se, ainda, o teor da Lei 10.259/01, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis no âmbito da justiça federal, competentes para processar, conciliar e julgar causas de até sessenta salários mínimos, cujo artigo 3º, § 3º, dispõe que, “No foro onde estiver instalada vara do Juizado Especial, a sua competência é absoluta”.

### 1.3 *Perpetuatio jurisdictionis*

O momento de definição da competência do órgão jurisdicional para o julgamento da causa é o tempo da propositura da ação. A partir de então, tornam-se irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito que venham a ocorrer, salvo “quando suprimirem o órgão judiciário ou alterarem a competência em razão da matéria ou da hierarquia”.(11)

Em outros termos, proposta a ação no juízo competente, pouco importa a alteração dos critérios que guiaram a fixação da competência, como, por exemplo, a mudança de domicílio do réu, o valor da causa, o estado material ou a situação do objeto da lide, a criação de novas varas (salvo se especializadas na matéria), a divisão territorial do juízo (todas essas alterações fáticas) ou mesmo a modificação da lei acerca do critério para determinação da competência relativa (alterações de direito). Ainda nesses casos, a ação continuará tramitando no juízo inicialmente competente.

Trata-se da aplicação do princípio processual da *perpetuatio jurisdictionis*, ou da perpetuação da jurisdição, desdobramento do princípio do juiz natural,(12) que tem por objetivo conferir estabilidade, efetividade e segurança jurídica ao processo.

Todavia, a redação do dispositivo prevê duas exceções à aplicação desse princípio. A primeira parece evidente: se o órgão judiciário não mais existe, não pode permanecer competente para o julgamento. A segunda se refere a situações de competência absoluta (competência material e hierárquica), fixada no interesse público. Assim, “a modificação do critério importa a alteração do sentido do interesse público, que justifica que a regra nova prevaleça sobre o princípio basilar”.(13) Ou seja, em um ou em outro caso, o processo em andamento deverá ser encaminhado ao juízo que se tornou competente em função da modificação ocorrida posteriormente.

## 2 Competência na Lei de Ação Civil Pública

Com assento constitucional, a ação civil pública visa à “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (artigo 129, III, da CF).

Acerca da competência para processar e julgar ações civis públicas, dispõe o *caput* do artigo 2º da Lei 7.347, de 24.07.1985: “As ações previstas nesta lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. E reza seu parágrafo único: “A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto”.

Percebe-se, nesse passo, que o legislador utilizou dois critérios que, em princípio, conduzem a competências de naturezas diversas: o local do fato, ligado à competência relativa, e a competência funcional, que leva à chamada competência absoluta.

Entretanto, a determinação de que a demanda deve ser proposta obrigatoriamente “no foro do local onde ocorrer o dano” demonstra que se trata de exceção à regra de que a competência territorial tem natureza relativa, falando-se, nesse caso, em “competência territorial funcional”. Territorial porque definida pelo local onde deverá ser proposta a ação, ou seja, qual o seu foro. Funcional porque definida pelo órgão jurisdicional que deve funcionar no processo.

Assim,

“(...) seja porque aí se seguiu a regra da competência territorial especial (CPC, artigo 100, V, a); seja porque a própria letra da lei é no sentido de que o juiz ‘terá competência funcional para processar e julgar a causa’, não procede dúvida de que, no caso, se trata de competência absoluta, com as consequências daí decorrentes: não se prorroga; não depende de exceção para ser conhecida; pode ser declarada de ofício em qualquer tempo ou grau de jurisdição e mesmo em ação rescisória (CPC, artigo 485, II). Aliás, esclarece a Exposição de Motivos do anteprojeto ao depois convertido na Lei 7.347/85: ‘(...) as causas serão aforadas no lugar onde o dano se verificou ou onde deverá verificar-se. Deu-se à competência a natureza absoluta, já que funcional, a fim de não permitir a eleição de foro ou a sua derrogação pela não apresentação de exceção declinatória. Esse critério convém ao interesse público existente naquelas causas’.”(14)

Realmente, ao agregar o critério funcional ao territorial, a lei deixou claro que a competência para processamento da ação civil pública é definida com base no interesse público, e não mais no interesse das partes, como a competência de foro faria presumir, pois confia a causa ao juízo do local do dano pela maior facilidade que tem no exercício eficaz de sua função.

É o que defende a doutrina:

“O que efetivamente caracteriza a competência funcional é o modo de ser do processo ou as atividades que o juiz nele exerce. Apenas a princípio a competência territorial tem natureza relativa, por ser determinada em função do interesse das partes. Quando determinada em função do interesse público, como é fixada pelas funções do juiz no processo ou por fases deste, ganha conotação funcional, tornando-se absoluta e improrrogável.

É a hipótese de competência territorial no processo coletivo.

Os critérios adotados para sua fixação – local onde deva ocorrer ou onde ocorreu o dano, local onde foi cometida a ação ou omissão, na hipótese de interesses da infância e da juventude – são compilados pelo legislador não em razão do

interesse privado e disponível das partes na demanda, mas sim em função do interesse público na maior facilidade na produção da prova e na maior probabilidade de apuração da verdade real. Sendo o interesse público determinado na fixação da competência territorial, é forçoso reconhecer seu caráter funcional, absoluto, improrrogável e inderrogável.”(15)

O critério da proximidade do dano fundamenta-se em regra de experiência, presumindo-se que o juízo deste local tenha melhores condições para realizar a instrução processual, facilitando o acesso à Justiça.(16) Trata-se, na verdade, de “uma regra de eficiência, eficácia e comodidade da prestação jurisdicional, que visa a facilitar e otimizar o acesso à justiça, sobretudo pela proximidade física entre juiz, vítima, bem jurídico afetado e prova”.(17) A competência, portanto, nessa hipótese, “é de ordem pública e haverá de ser absoluta – inderrogável e improrrogável pela vontade das partes”.(18)

Nesses termos, parece não haver dúvida de que a competência prevista no artigo 2º da Lei de Ação Civil Pública, ainda que se baseie, primordialmente, no critério territorial, é, de fato, absoluta, com as consequências que lhe são inerentes.

Nesse sentido também é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, para quem “a fixação do foro para o julgamento de ação civil pública leva em consideração uma espécie *sui generis* de competência territorial absoluta, que se fixa primeiramente em razão do local e da extensão do dano, desencadeando, a partir daí, uma competência relativa concorrente entre os outros juízos absolutamente competentes”.(19)

O Projeto de Lei 5.139/2009,(20) que revoga a Lei 7.347/85 e passa a disciplinar a ação civil pública para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, em tramitação na Câmara dos Deputados, dispõe sobre a competência nos seguintes termos:

“Artigo 4º. É competente para a causa o foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano ou o ilícito, aplicando-se as regras da prevenção e da competência absoluta.

§ 1º. Se a extensão do dano atingir a área da capital do Estado, será esta a competente; se também atingir a área do Distrito Federal, será este o competente, concorrentemente com os foros das capitais atingidas.

§ 2º. A extensão do dano será aferida, em princípio, conforme indicado na petição inicial.

§ 3º. Havendo, no foro competente, juízos especializados em razão da matéria e juízos especializados em ações coletivas, aqueles prevalecerão sobre estes.”

Desse modo, o projeto de lei busca solucionar a falta de clareza da lei atual, explicitando que a competência para o julgamento da ação civil pública tem natureza absoluta. Isto é, deixa de classificar o critério de definição da competência (critério funcional) para, simplesmente, esclarecer que a competência para a causa é absoluta, independentemente da classificação que se adote.

### **3 Competência territorial na Lei de Ação Civil Pública e aplicação do princípio da *perpetuatio jurisdictionis***

A questão que se apresenta, portanto, é a seguinte: tratando-se de competência funcional, logo, não mencionada nas exceções do artigo 87 do CPC, porém sabidamente de natureza absoluta, tem aplicação a exceção ao princípio da perpetuação da competência?

Primeiramente, nota-se que a menção feita na parte final do dispositivo pretendeu se referir às hipóteses de competência absoluta, olvidando, contudo, a



exceção no caso da competência funcional, gênero da espécie “competência hierárquica”.

O próprio Código de Processo Civil, ao citar os critérios de fixação da competência interna (Livro I, Título IV, Capítulo III), alude apenas às competências territorial, funcional, em razão do valor e em razão da matéria, ou seja, nada menciona a respeito da competência hierárquica, embora a ela se refira expressamente nos artigos 87, 111 e 209. Essa constatação reforça a ideia de que a competência hierárquica tem a mesma natureza da competência funcional, uma vez que cuida da função que o órgão jurisdicional exerce no processo.

**Marinoni e Arenhart**, ao abordarem os critérios de competência absoluta e relativa à luz do disposto no Código de Processo Civil, utilizam o termo “funcional”, ao lado do critério material, para definir as hipóteses de competência absoluta mencionadas no artigo 111.(21)

Do mesmo modo, **Vicente Greco Filho** não menciona a competência em razão da hierarquia para definir os casos de competência absoluta, como faz o artigo 111, mas se refere à competência em razão da matéria e à competência funcional.(22)

**Humberto Teodoro Júnior**, por sua vez, ao examinar as exceções legais à aplicação do princípio da perpetuação da competência, inclui, ao lado das competências em razão da matéria e da hierarquia, conforme o artigo 87 do CPC, a competência funcional como uma terceira hipótese de competência absoluta, cuja modificação acarretaria a mudança de juízo.(23)

Nesse campo, o Projeto de Lei 8.046/2010,(24) que trata do novo Código de Processo Civil, em tramitação na Câmara dos Deputados, simplifica a redação do tema, ao propor que a exceção à *perpetuatio jurisdictionis* alcance, de forma genérica, a alteração da competência absoluta, nos seguintes termos:

“Artigo 43. Determina-se a competência no momento em que a ação é proposta, sendo irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem o órgão judiciário ou alterarem a competência absoluta.”

Dessa forma, ao não explicitar quais os critérios de fixação de competência que estariam abrangidos pela ressalva, consegue abarcar todo e qualquer critério de natureza absoluta.

Percebe-se, assim, que deve ser dada interpretação extensiva ao artigo 87 do CPC em vigor, que disse menos do que queria dizer, a fim de restabelecer sua correspondência com o verdadeiro sentido da lei. Em outras palavras, deve-se estender a exceção prevista na parte final do artigo 87 à hipótese de competência funcional, inclusive à territorial prevista no artigo 2º da Lei nº 7.347/85, como outra hipótese em que, alterada a situação fática ou jurídica após o ajuizamento da ação, o processo em andamento deve ser encaminhado ao juízo que se tornou competente para o seu exame.

### **3.1 Divisão territorial e *perpetuatio jurisdictionis***

Diante disso, enfrenta-se outra questão de natureza prática: em caso de desmembramento ou divisão territorial derivados da criação de nova comarca ou subseção judiciária, devem as ações civis públicas em tramitação ser encaminhadas ao novo juízo, agora com competência territorial sobre o local do dano, ou aplica-se o princípio da perpetuação da competência e mantém-se o processo no juízo com competência territorial no momento do ajuizamento da ação?

Em regra, a criação de nova comarca ou subseção, ou mesmo o surgimento de qualquer outro fato que altere os limites territoriais do juízo inicialmente

competente para a ação, não acarreta a declinação de competência, uma vez que o critério territorial tem, na maioria das vezes, feição relativa e, portanto, submete-se ao princípio da *perpetuatio jurisdictionis*.

Há situações, porém, em que o critério territorial assume feição absoluta, como na hipótese do artigo 95 do CPC, segundo o qual a ação fundada em direito real que discuta propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova deve ser ajuizada no foro da situação da coisa. Nesse caso, a criação de comarca com competência territorial sobre o local do imóvel tem o condão de transferir o processo para o novo juízo.

**Arruda Alvim** exemplifica a situação: “É o que ocorreu e ocorre com a competência das varas distritais, hoje, na capital do Estado de São Paulo, foros regionais que, quando criados, chamam a si as causas de imóveis situados no âmbito de sua região, nessa hipótese”.(25)

**Teodoro Júnior** vai além, ao defender a não aplicação do princípio da *perpetuatio jurisdictionis* na hipótese de criação e instalação de nova comarca:

“Nas hipóteses de subdivisão da circunscrição territorial do juízo, também os processos são divididos entre os dois órgãos judiciários resultantes da alteração de organização judiciária. Assim, o juiz da comarca desmembrada será o competente para a continuação dos processos iniciados na outra, observando-se as regras gerais como a do critério de localização do domicílio do réu.”(26)

Ambos os autores citam jurisprudência a respeito, corroborando suas opiniões.(27)

O entendimento jurisprudencial, contudo, não é tranquilo acerca do tema.

Especificamente sobre a hipótese das ações civis públicas que tramitam no juízo desmembrado, se deveriam ou não seguir para a nova comarca ou subseção, os tribunais entenderam, por vezes, que deveria ser feita a redistribuição, ante a não aplicação do princípio da *perpetuatio jurisdictionis*,(28) e, por outras, que a ação deveria permanecer no juízo inicial, uma vez que a “criação de órgão e a consequente reorganização judiciária, com alteração dos municípios sob sua jurisdição, não é capaz de provocar incompetência absoluta superveniente do juízo onde a ação encontra-se tramitando”.(29)

De toda forma, a melhor interpretação parece ser a que sustenta a redistribuição para o novo juízo com competência sobre o local do dano, não se aplicando a *perpetuatio jurisdictionis*.

De fato, sendo absoluta a competência territorial para o ajuizamento de ação civil pública, o princípio da perpetuação da competência é excepcionado, interpretando-se de forma extensiva o texto do artigo 87 do Código de Processo Civil em vigor.

De modo mais claro, em caso de desmembramento territorial derivado da criação de nova comarca ou subseção judiciária, é inaplicável o princípio da perpetuação da competência nas ações civis públicas em tramitação, cuja competência é absoluta, devendo os autos ser remetidos ao novo juízo.

Essa medida, inclusive, obedece ao critério da proximidade do dano, eleito pelo legislador como o mais adequado para o julgamento da ação civil pública, pois permite maior facilidade de colheita de prova e contato com o local *sub judice*, pela proximidade física do juiz com o bem jurídico afetado.

### **3.2 Criação de novas varas por desmembramento territorial e redistribuição de processos: resoluções do TRF4**

A criação de novas varas judiciárias, conforme lei proposta pelo respectivo



tribunal (artigo 96, I, *d*, da CF), exige, posteriormente, a regulamentação para sua instituição, de acordo com a conveniência administrativa, cuja resolução dispõe, em regra, também sobre a redistribuição de processos do juízo desmembrado.

A definição sobre a redistribuição, por óbvio, só cabe nas situações não previstas em lei, ante a hierarquia das normas.

No âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), as resoluções mais recentes que regulamentaram a instalação de novas subseções judiciárias vedaram, na maioria das vezes, a redistribuição de processos. É evidente que tais normas referiram-se à regra geral da *perpetuatio jurisdictionis*, sem se reportar às exceções expressas na lei, a qual, logicamente, não poderiam contrariar.(30)

Em alguns casos, porém, por questão de política judiciária, determinou-se que parte dos processos fosse redistribuída para a nova subseção. Também nessas hipóteses, em função da hierarquia das leis, dever-se-ia obedecer ao princípio legal da perpetuação da competência nas ações de competência relativa.(31)

Especificamente no caso das ações civis públicas, a definição sobre o juízo competente está na lei (artigo 2º da Lei 7.347/85 e artigo 87 do CPC), sendo vedado à resolução dispor em sentido contrário.

Assim é que as ações civis públicas em tramitação no juízo desmembrado que tratem de dano ocorrido em local abrangido pelo território da nova vara devem ser a ela encaminhadas, ante sua competência absoluta para processar e julgar essas causas.

## Conclusão

O critério para definição da competência na ação civil pública tem natureza absoluta, pois, embora a lei tenha se baseado em elemento essencialmente territorial (local do dano), a ele agregou referência às funções do juiz, o que lhe confere característica de “competência territorial funcional”.

Desse modo, à determinação da competência na ação civil pública não se aplica o princípio da *perpetuatio jurisdictionis*, cuja previsão legal deve ser interpretada extensivamente, a fim de abranger todas as hipóteses de competência absoluta, e não apenas as mencionadas expressamente no artigo 87 do Código de Processo Civil.

Como consequência, em caso de desmembramento ou divisão territorial derivados da criação de nova comarca ou subseção judiciária, as ações civis públicas em tramitação devem ser encaminhadas ao novo juízo, com competência territorial sobre o local do dano, não se aplicando à hipótese eventuais resoluções que disponham em sentido contrário, ante a hierarquia das normas.

## Referências bibliográficas

ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 1, Parte geral.

BOLLMANN, Vilian. **Juizados Especiais Federais**: comentários à legislação de regência. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Ação Civil Pública. Competência de foro nos danos de âmbito nacional. **Revista Dialética de Direito Processual**, n. 115, out. 2012.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO,

Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

TEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

## Notas

1. CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 230.

2. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 423.

3. "Artigo 91. Regem a competência em razão do valor e da matéria as normas de organização judiciária, ressalvados os casos expressos neste Código. (...)

Artigo 93. Regem a competência dos tribunais as normas da Constituição da República e de organização judiciária. A competência funcional dos juízes de primeiro grau é disciplinada neste Código.

Artigo 94. A ação fundada em direito pessoal e a ação fundada em direito real sobre bens móveis serão propostas, em regra, no foro do domicílio do réu. (...)

Artigo 95. Nas ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro da situação da coisa. Pode o autor, entretanto, optar pelo foro do domicílio ou de eleição, não recaindo o litígio sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova. (...)

Artigo 100. É competente o foro:  
I – da residência da mulher, para a ação de separação dos cônjuges e a conversão desta em divórcio, e para a anulação de casamento; (Redação dada pela Lei nº 6.515, de 26.12.1977)

II – do domicílio ou da residência do alimentando, para a ação em que se pedem alimentos;

III – do domicílio do devedor, para a ação de anulação de títulos extraviados ou destruídos;

IV – do lugar:

a) onde está a sede, para a ação em que for ré a pessoa jurídica;

b) onde se acha a agência ou sucursal, quanto às obrigações que ela contraiu;

c) onde exerce a sua atividade principal, para a ação em que for ré a sociedade, que carece de personalidade jurídica;

d) onde a obrigação deve ser satisfeita, para a ação em que se lhe exigir o cumprimento;

V – do lugar do ato ou fato:

a) para a ação de reparação do dano;

b) para a ação em que for réu o administrador ou gestor de negócios alheios. Parágrafo único. Nas ações de reparação do dano sofrido em razão de delito ou acidente de veículos, será competente o foro do domicílio do autor ou do local do fato.”

4. TEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 149.

5. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que o autor pode optar entre ajuizar a ação a) no juízo federal com jurisdição sobre o seu domicílio, b) em vara federal sediada na Capital do Estado ou c) no Distrito Federal (nesse sentido: TRF4, AG 2008.04.00.014308-9, Terceira Turma, Relatora Sílvia Maria Gonçalves Goraieb, D.E. 17.03.2010).

6. CPC: “Artigo 103. Reputam-se conexas duas ou mais ações, quando lhes for comum o objeto ou a causa de pedir. Artigo 104. Dá-se a continência entre duas ou mais ações sempre que há identidade quanto às partes e à causa de pedir, mas o objeto de uma, por ser mais amplo, abrange o das outras.”

7. “Artigo 111. A competência em razão da matéria e da hierarquia é inderrogável por convenção das partes; mas estas podem modificar a competência em razão do valor e do território, elegendo foro onde serão propostas as ações oriundas de direitos e obrigações. § 1º. O acordo, porém, só produz efeito, quando constar de contrato escrito e aludir expressamente a determinado negócio jurídico. § 2º. O foro contratual obriga os herdeiros e sucessores das partes. Artigo 112. Argui-se, por meio de exceção, a incompetência relativa. Parágrafo único. A nulidade da cláusula de eleição de foro, em contrato de adesão, pode ser declarada de ofício pelo juiz, que declinará de competência para o juízo de domicílio do réu. (Incluído pela Lei nº 11.280, de 2006) Artigo 113. A incompetência absoluta deve ser declarada de ofício e pode ser alegada, em qualquer tempo e grau de jurisdição, independentemente de exceção. § 1º. Não sendo, porém, deduzida no prazo da contestação, ou na primeira oportunidade em que lhe couber falar nos autos, a parte responderá integralmente pelas custas. § 2º. Declarada a incompetência absoluta, somente os atos decisórios serão nulos, remetendo-se os autos ao juiz competente. Artigo 114. Prorrogar-se-á a competência se dela o juiz não declinar na forma do parágrafo único do artigo 112 desta lei ou o réu não opuser exceção declinatória nos casos e prazos legais. (Redação dada pela Lei nº 11.280, de 2006)”

8. “Artigo 95. Nas ações fundadas em direito real sobre imóveis é competente o foro da situação da coisa. Pode o autor, entretanto, optar pelo foro do domicílio ou de eleição, não recaiando o litígio sobre direito de propriedade, vizinhança, servidão, posse, divisão e demarcação de terras e nunciação de obra nova.”

9. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 45.

10. Idem, p. 45.

11. Artigo 87 do CPC: “Determina-se a competência no momento em que a ação é proposta. São irrelevantes as modificações do estado de fato ou de direito ocorridas posteriormente, salvo quando suprimirem o órgão judiciário ou alterarem a competência em razão da matéria ou da hierarquia”.

12. Trata-se do juiz pré-constituído pela Constituição e pela lei, contrapondo-se aos “tribunais de exceção”. Tal “garantia desdobra-se em três conceitos: a) só são órgãos jurisdicionais os instituídos pela Constituição; b) ninguém pode ser

julgado por órgão constituído após a ocorrência do fato; c) entre os juízes pré-constituídos vigora uma ordem taxativa de competências que exclui qualquer alternativa deferida à discricionariedade de quem quer que seja” (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Op. cit., p. 52).

13. MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. Op. cit., p. 50.

14. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 49-50.

15. LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 217.

16. CARNEIRO, Athos Gusmão. Ação Civil Pública. Competência de foro nos danos de âmbito nacional. **Revista Dialética de Direito Processual**, n. 115, out. 2012. p. 10.

17. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.057.878, 2ª Turma, relator Min. Herman Benjamin, julgado em 26.05.2009.

18. STJ, idem, excerto do voto do relator.

19. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.120.169, 4ª Turma, relator Min. Luiz Felipe Salomão, julgado em 20.08.2013.

20. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=432485>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

21. Op. cit., p. 45.

22. GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 208.

23. TEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 39. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 151.

24. Disponível em:  
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490267>>. Acesso em: 6 fev. 2014.

25. ALVIM, Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. v. 1, Parte geral. p. 391.

26. Op. cit., p. 152.

27. TJRS, Jurisprudência Brasileira, 19/323; STJ, 4ª Turma, REsp 156.898, relator Min. Ruy Rosado de Aguiar, j. 30.04.1998, DJ 16.11.98, p. 97; TJSP, Câm. Esp., CC 73.240-0, rel. Mohamed Amaro, j. 03.05.2001; TAMG, Apel. Civ. 5.510, rel. Juiz Amado Henriques, ac. de 15.05.74, in Rev. Lemi 89/129; TJSP, Conf. Comp. 256.729, rel. Des. Azevedo Franceschini, ac. de 03.02.79, in RT 505/107; TJPR, Conf. Comp. 3/87, rel. Des. Oto Sponholz, ac. de 19.03.87, in COAD – ADV, Bol. 23/87, n. 33.449, p. 366.

28. “PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA. CRIAÇÃO DE VARA NO INTERIOR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REDISTRIBUIÇÃO. PERPETUAÇÃO DA JURISDIÇÃO. CPC, ARTIGO 87. COMPETÊNCIA ABSOLUTA. LACP, ARTIGO 2º. 1 – A competência funcional para ajuizamento da ação civil pública, de que trata o artigo 2º da LACP, por ser

de natureza absoluta, prevalece sobre o princípio da *perpetuatio jurisdictionis* previsto pelo artigo 87 do CPC, justificando-se, assim, a redistribuição do processo à nova vara federal criada no interior do Estado (Imperatriz/MA). 2 – Precedentes deste Tribunal. 3 – Improvimento do agravo. Decisão confirmada.” (TRF1, Agravo de Instrumento – 9601534040, Processo: 9601534040/MA, data da decisão: 27.08.1999, relator Juiz Ítalo Mendes)

29. “PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. ACOLHIMENTO. O foro competente para o ajuizamento de ações civis públicas é o do local do dano.” (TRF4, CC 2007.04.00.041660-0, Segunda Seção, Relator Valdemar Capeletti, D.E. 07.03.2008)

30. Resolução 65/2005, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Apucarana, com Juizado Especial Federal Adjunto, na Seção Judiciária do Paraná; Resolução 129/2005, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Brusque, com Juizado Especial Federal Adjunto, na Seção Judiciária de Santa Catarina; Resolução 51/2005, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Mafra, com Juizado Especial Federal Adjunto, na Seção Judiciária de Santa Catarina; Resolução 48/2005, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Rio do Sul, com Juizado Especial Federal Adjunto, na Seção Judiciária de Santa Catarina; Resolução 12/2011, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal e Juizado Especial Federal Adjunto de Capão da Canoa, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul; Resolução 84/2006, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Santiago e Juizado Especial Federal Adjunto, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul; Resolução 60/2005, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Cachoeira do Sul, com Juizado Especial Federal Adjunto, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul (Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=924](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=924)>. Acesso em: 6 fev. 2014).

31. Resolução 16/2006, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de Laguna, com Juizado Especial Federal Adjunto, Seção Judiciária de Santa Catarina (artigo 3º, Parágrafo único: “Serão redistribuídos para a Subseção Judiciária de Laguna os processos em andamento nas Subseções Judiciárias de Florianópolis e Tubarão referentes aos municípios da nova jurisdição, exceto as ações penais”); Resolução 43/2010, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal e Juizado Especial Federal Adjunto de Guaíba, na Seção Judiciária do Paraná, e determinou a redistribuição dos inquéritos policiais em andamento sem denúncia oferecida; Resolução 64/2005, que dispôs sobre a implantação e a instalação da Vara Federal de União da Vitória, com Juizado Especial Federal Adjunto, na Seção Judiciária do Paraná, e determinou a redistribuição tão somente dos processos do Juizado Especial Federal (Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina\\_visualizar&id\\_pagina=924](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=924)>. Acesso em: 6 fev. 2014).

**Referência bibliográfica** (de acordo com a NBR 6023:2002/ABNT):

RAUPP, Daniel. Competência na Lei de Ação Civil Pública e *perpetuatio jurisdictionis*. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 63, dez. 2014. Disponível em: <[http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/Daniel\\_Raupp.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao063/Daniel_Raupp.html)> Acesso em: 08 jan. 2015.